

# Kebijakan Pertanahan Larangan Pemecahan Hak Milik Atas Tanah Lebih dari Lima Bidang

Dwi Murti Hariani - Habib Adjie

*dmurti81@gmail.com*

*Universitas Narotama*

*Jl. Arief Rachman Hakim*

*Surabaya, Indonesia*

**Abstract:** The purpose of this research is to study and analyze State Policy in the field of land concerning the prohibition of splitting land more than five fields. Research results The policy of prohibition of land ownership of more than five fields with a total area of 5000m<sup>2</sup> has not been implemented maximally by both the parties involved and the community because the policy is not effective where the policies made are not accompanied by legal sanctions for those who violate the provisions. The National Land Agency only relies on a Statement from the applicant who wants to register his land at the local Land Office, which cannot be ascertained. The BPN has not yet made an inventory of how many parcels of land have been registered in the office, so that the list of individual land tenure has not been detected. Therefore, until now it has not been known how many people have owned land in excess of the provisions of the five fields with a total area of 5000m<sup>2</sup>.

**Abstrak:** Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengkaji dan menganalisis Kebijakan Negara dalam bidang pertanahan tentang larangan pemecahan tanah lebih dari lima bidang. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa kebijakan larangan pemilikan tanah lebih dari lima bidang dengan luas keseluruhan 5000m<sup>2</sup> belum dapat dilaksanakan secara maksimal baik oleh pihak yang terkait maupun masyarakat karena kebijakan tersebut belum efektif dimana kebijakan yang dibuat tidak disertai sanksi hukum bagi yang melanggar ketentuan. Pihak Badan Pertanahan Nasional hanya mengandalkan Surat Pernyataan dari pemohon yang ingin mendaftarkan tanahnya di kantor Pertanahan setempat yang belum dapat dipastikan kebenarannya. Pihak BPN belum menginventarisasi berapa banyak bidang tanah yang sudah terdaftar di kantornya, sehingga daftar pemilikan tanah secara perorangan belum terdeteksi. Oleh karena

itu sampai sekarang belum bisa diketahui berapa banyak masyarakat yang telah memiliki tanah melebihi ketentuan lima bidang dengan luas keseluruhan 5000m<sup>2</sup>.

**Kata Kunci:** Pemecahan Tanah akibat jual beli, Badan Peranahan Nasional (BPN).

## **Pendahuluan**

Kehidupan manusia tidak pernah terlepas dari kebutuhan akan tanah, karena tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani kehidupan serta memperoleh manfaat didalam melanjutkan kehidupannya, dan tanah mempunyai peranan yang sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan manusia. Dengan meningkatnya kegiatan masyarakat guna memanfaatkan tanah, telah mendorong adanya pengaturan menyangkut tanah, yang harus digunakan dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakat, mengingat tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat bertambah. Oleh karena itu setiap manusia senantiasa membutuhkan tanah sebagai sumber kehidupannya.

“Menurut Muhammad Bakri, tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting artinya bagi kehidupan manusia, bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi pertanian, tetapi juga karena fungsi sosial budayanya. Sebagai contoh misalnya pemilikan/penguasaan tanah sangat mempengaruhi status sosial seseorang dalam masyarakat. Artinya makin luas tanah yang dimiliki/dikuasai, makin tinggi status sosialnya, makin sempit luas tanah yang dimiliki/dikuasai, makin rendah status sosialnya”.<sup>1</sup>

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang terbatas dalam penguasaan dan pemilikannya, kerap menimbulkan konflik. Masalah pertanahan semakin bertambah akibat semakin meningkatnya pertumbuhan

---

<sup>1</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi 1 Agraria* (Yogyakarta: Citra Media, 2007), 203.

penduduk dan terbatasnya luas tanah yang ada. Hal senada dikemukakan oleh Maria Sumardjono bahwa tanah sebagai sumber kehidupan sering menjadi objek sengketa dengan berbagai kepentingan didalamnya. Masalah pertanahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru bertambah dalam kompleksitasnya.<sup>2</sup> Diantaranya terjadi kesenjangan antara persediaan dan kebutuhan akan tanah, tumpang tindih peruntukkan tanah, sengketa tanah yang berkepanjangan dan kegiatan spekulasi tanah dalam masyarakat.

Kenyataan diatas mendorong adanya ketentuan hukum yang mengatur tentang penggunaan dan peruntukkan tanah yang pemanfaatannya haruslah dapat meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat. Ketentuan hukum itu mengatur tentang hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi, yaitu Hukum Tanah.<sup>3</sup> Dalam Hukum Tanah itu diatur berbagai Kebijakan Pertanahan, yang diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan tanah yang terjadi di negara kita. Kebijakan-kebijakan itu didasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Makna “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” mengandung arti bahwa ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada setiap orang untuk menerima manfaat tanah untuk memperoleh kehidupan yang layak.

Menurut Achmad Sodiki, Kemakmuran merupakan terminology ekonomi, suatu masyarakat dikatakan makmur apabila masyarakat yang bersangkutan dapat memenuhi

---

<sup>2</sup> Maria SW. Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2001), 7.

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2002), 8.

dan dipenuhi kebutuhannya baik fisik maupun non fisik secara terus menerus. Indikasi terdapatnya kemakmuran apabila terpenuhi *basic needs* (sandang, pangan, papan, harga diri, kenyamanan, ketentraman hidup, aktualisasi diri), terjamin lapangan kerja, adanya Pemerintah Negara yang bersih, berwibawa dan efektif, serta dirasakan hukum sebagai bagian penting dari kehidupan.”<sup>4</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Pemerintah mengeluarkan suatu peraturan yang mengatur tentang Agraria khususnya tanah, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 104 Tahun 1960 dan Tambahan Lembaran Negara 2043 (1), melalui Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria, disingkat UUPA.<sup>5</sup>

Berkaitan dengan larangan pemilikan dan penguasaan tanah non pertanian yang melampaui batas, Pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan yaitu Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Pasal 2 ayat (1) huruf (e) tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal, yang menyatakan bahwa: "Permohonan pendaftaran Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal I diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dengan surat sesuai bentuk sebagaimana contoh dalam lampiran I Keputusan ini dengan disertai pernyataan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon pendaftarannya itu yang bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal

---

<sup>4</sup> Achmad Sodiki, "Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah didaerah Kab. Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)" (Disertasi, Surabaya, Universitas Airlangga, 1994), 202.

<sup>5</sup> Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 1.

tidak lebih dari lima bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000m<sup>2</sup>.”<sup>6</sup>

### **Kebijakan Pertanahan tentang Larangan Pemecahan Tanah Lebih dari Lima Bidang**

Pertanyaan yang selalu timbul seputar kebijakan pertanahan biasanya berkisar pada faktor-faktor penyebab masih banyaknya permasalahan tanah yang terjadi dalam berbagai variasi dan intensitasnya. Jawabannya pun tidak lain kecuali berpulang pada peraturan pelaksanaan UUPA yang belum tersedia, ataupun mungkin sudah tersedia namun tidak relevan lagi atau kurang efektif dan pelaksanaannya yang belum konsisten dan konsekuen karena berbagai kendala. Hal ini mendorong adanya upaya untuk melakukan penataan kembali kekurangan peraturan pelaksanaan UUPA, dan yang lebih penting adalah menata kembali kualitas dari kebijakan yang dihasilkan. Berbagai kebijakan yang diterbitkan akhir-akhir ini semakin memperlihatkan adanya kecenderungan untuk memberikan berbagai kemudahan kepada sebagian kecil masyarakat yang belum diimbangi dengan perlakuan yang sama bagi kelompok masyarakat lainnya. Dengan meningkatnya kebutuhan tanah perkotaan, ada gejala penguasaan/pemilikan tanah secara berlebihan oleh golongan ekonomi mampu, sehingga golongan kurang mampu tidak dapat memiliki tanah bagi kebutuhan hidupnya.

Makna “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi landasan UUPA belum dipahami secara benar dalam berbagai kebijakan yang mendukung atau relevan dengan bidang pertanahan. Dengan perkataan lain kebijakan pertanahan yang diterbitkan itu belum menunjukkan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, karena seolah-olah kebijakan itu hanya

---

<sup>6</sup> Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tingga.

diberlakukan bagi masyarakat kecil saja, sementara bagi segolongan masyarakat lain tidak tersentuh oleh kebijakan tersebut.

Kenyataan tersebut menunjukkan adanya kebijakan pertanahan yang dapat menyimpang dari tujuan semula, dalam arti secara tidak sengaja justru menguntungkan pihak-pihak yang sebetulnya kurang atau tidak membutuhkan manfaat dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu demi mewujudkan kesejahteraan umum, maka diharapkan berbagai ketentuan/kebijakan yang dibuat hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima manfaat tanah bagi dirinya dan keluarga sehingga memperoleh kehidupan yang layak.

Maraknya pembangunan diberbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi dan sosial yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian diakibatkan oleh kebutuhan tanah yang terus meningkat dengan sangat pesat, sementara ketersediaan tanah terbatas. Dalam aspek sosial tanah merupakan cerminan kewibawaan seseorang dan status sosial pemiliknya. Artinya makin banyak dan luas tanah yang dimiliki, makin tinggi pula statusnya dalam masyarakat.

Masalah tanah yang terjadi merupakan masalah yang sangat menyentuh karena sifat tanah yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Dihadapkan pada kebutuhan untuk melengkapi peraturan pelaksanaan UUPA, maka kebijakan pertanahan baik dalam bidang penguasaan dan pemilikan tanah, maupun dalam bidang hak atas tanah dan pendaftarannya seyogyanya dirancang berdasarkan suatu pola dengan urutan prioritas yang ditentukan berdasarkan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang paling mendasar tanpa mengabaikan perlunya diciptakan kebijakan yang menunjang

perkembangan kebutuhan ekonomi yang dinamis.<sup>7</sup> Dengan demikian maka yang menjadi pusat perhatian dari kebijakan pertanahan adalah kemampuannya untuk memenuhi keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat dalam upaya memperoleh pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan dasar dan mencegah terjadinya penumpukan tanah dan spekulasi tanah. Hal senada disampaikan oleh Kusbiantoro, dkk.<sup>8</sup> bahwa pengaturan kebijakan pertanahan tersebut bukan dimaksudkan untuk membatasi atau mengurangi kebebasan individu dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah, tetapi kebijakan pertanahan tersebut dilakukan dengan tujuan:

1. Terwujudnya keadilan dan pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah.
2. Mencegah terjadinya pemusatan penguasaan dan pemilikan tanah serta mencegah terjadinya spekulasi tanah.
3. Tercapainya efisiensi dan optimalisasi pemanfaatan tanah guna peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat banyak, terutama golongan ekonomi lemah.

Saat ini terjadi kecenderungan dari sebagian masyarakat untuk menguasai dan memiliki tanah dalam jumlah yang besar di wilayah-wilayah perkotaan yang mempunyai nilai strategis bagi pembangunan, baik oleh perorangan maupun oleh Badan Hukum. Pemilikan tanah tersebut bukan saja dipergunakan untuk keperluan usahanya, tetapi sudah menjadi lahan investasi, bahkan tidak tertutup kemungkinan tanah-tanah tersebut dijadikan objek spekulasi. Selain itu menurut Eliana Sidipurwanti dalam makalahnya, bahwa ada kecenderungan masyarakat golongan ekonomi kuat semakin mampu menguasai/memiliki tanah, sedangkan sebagian besar

---

<sup>7</sup> Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, 19.

<sup>8</sup> Kusbiantoro, "Batas Maksimum Pemilikan Tanah Perumahan di Perkotaan" (Makalah, Lokakarya Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan, Jakarta, 1999), 1.

golongan ekonomi lemah semakin tersingkir dan sulit mendapatkan tanah yang layak untuk kehidupan mereka.<sup>9</sup>

Sekarang dan pada waktu yang akan datang akan bertambah banyak orang yang memerlukan tanah untuk perumahan sebagai tempat tinggal, terutama di wilayahwilayah pusat pemukiman, sedangkan luas tanah yang tersedia tidak bertambah. Artinya kebutuhan akan tanah semakin meningkat, namun persediaan tanah semakin sempit. Sementara dilain pihak ada segolongan orang-orang tertentu yang menguasai/memiliki tanah dalam jumlah yang besar. Hal ini tentunya menjadi suatu polemik yang sampai saat ini belum ada pemecahannya. Dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat akan tanah, bahkan mendorong meningkatnya kegiatan jual beli tanah sebagai salah satu bentuk proses peralihan hak atas tanah.<sup>10</sup>

Melihat kondisi seperti diatas, Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang didalamnya memuat tentang pembatasan jumlah bidang tanah dan luas pemilikan Hak Milik Atas Tanah untuk rumah tinggal dengan alasan untuk:<sup>11</sup>

1. Menegakkan kembali asas keadilan sosial bagi seluruh warga negara dalam pemilikan/penguasaan tanah sesuai dengan yang diamanatkan oleh UndangUndang Dasar 1945 dan UUPA bahwa tanah harus dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

---

<sup>9</sup> Eliana Sidipurwanti, "Penelitian Yang Berkaitan Dengan Penetapan Batas Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan" (Makalah, Jakarta, 1999), 2.

<sup>10</sup> Sahat Sinaga, *Jual Beli Tanah dan Pencatatan Peralihan Hak* (Bandung: Pustaka Setia, 2007), 1.

<sup>11</sup> Ibrahim Nasution, "Penetapan Luas Maksimum Pemilikan/Penguasaan Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan" (Makalah, Lokakarya Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan, Jakarta, 1999), 7.



2. Memperkuat fundamental perekonomian nasional dengan meredistribusikan tanah sebagai aset produktif secara lebih merata; dan
3. Meningkatkan efisiensi penggunaan/pemanfaatan tanah dengan mengurangi monopoli dan unsur-unsur spekulasi dalam pemilikan /penguasaan tanah. Ketentuan tentang pembatasan jumlah bidang tanah jika dilihat dari tenggang waktu sejak berlakunya UUPA Tahun 1960 sampai dengan dikeluarkannya

Kebijakan Pertanahan PerMenAg/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998, memakan waktu yang lumayan lama yaitu 38 tahun. Sedangkan UUPA sendiri telah mengamanatkan akan penting dan perlunya pengaturan tentang penguasaan dan pemilikan tanah. Hal tersebut termuat dalam Pasal 7 UUPA, bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Dengan demikian amanat untuk menerbitkan peraturan pemerintah mengenai pengaturan pemilikan dan penguasaan tanah non pertanian telah dinyatakan sejak 38 tahun yang lalu. Namun yang ada baru peraturan pelaksanaan tentang pemilikan dan penguasaan tanah pertanian (PP No.56 Prp 1960), sementara sampai sekarang belum ada peraturan pelaksanaan untuk pengaturan tanah non pertanian. Peraturan yang ada baru sebatas kebijakan yang dibuat oleh Menteri Agraria/Kepala BPN tersebut. Keterlambatan penerbitan peraturan pemerintah dalam hal ini Menteri Agraria antara lain disebabkan pada masa itu struktur perekonomian Nasional masih bersifat agraris, sehingga luas tanah non pertanian (perkotaan) masih sangat terbatas dan belum strategis seperti masa sekarang.

Menurut Ibrahim Nasution dalam makalahnya bahwa kebijaksanaan pembangunan ekonomi telah mengakibatkan alih fungsi tanah pertanian ke penggunaan tanah non pertanian.<sup>12</sup> Hal ini akhirnya menyebabkan alih fungsi tanah pertanian ke penggunaan tanah non pertanian

---

<sup>12</sup> Nasution, 6.

hampir tidak terkendali, antara lain diindikasikan oleh terjadinya :

1. *Over Supply* tanah yang diperuntukkan bagi perumahan dan permukiman, industri dan resort/hotel/pariwisata.
2. Akumulasi pemilikan/penguasaan tanah baik oleh segelintir perorangan maupun badan beberapa perusahaan swasta.
3. Menurunnya efisiensi penggunaan dan pemanfaatan tanah karena sebagian besar pemilikan/penguasaan tanah mengandung unsur-unsur yang bersifat spekulatif.

Berdasarkan penggunaan tanah non pertanian (perkotaan) yang semakin meningkat, diperlukan sekali adanya ketentuan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 7 tersebut diatas, untuk membatasi penggunaan tanahnya agar seluruh lapisan masyarakat dapat memanfaatkan tanah perkotaan sesuai dengan kebutuhan, dan tidak terjadi penumpukan tanah pada segolongan tertentu saja. Karena jika hal ini terus dibiarkan berlarut-larut tanpa ada penanganan yang serius dari pemerintah, maka permasalahan pertanahan yang ada akan semakin kompleks.

Saat ini ada beberapa permasalahan yang berkaitan dengan *issue* pertanahan (khususnya di perkotaan) antara lain adalah:<sup>13</sup>

1. Meningkatnya harga tanah;
2. Banyaknya unsur spekulatif dari pihak-pihak pemegang hak atas tanah;
3. Terbatasnya persediaan tanah untuk penyediaan fasilitas umum, dan
4. Belum lengkapnya peraturan-peraturan tentang pertanahan.

---

<sup>13</sup> Machfud Sidik, "Keterkaitan Penetapan Maksimum Luas Tanah non Pertanian dengan Kemungkinan Penerapan Pajak Progresif Atas Tanah Perkotaan" (Makalah, Lokakarya Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan, Jakarta, 1999), 1.

Berdasarkan hal-hal diatas sangat diharapkan adanya suatu peraturan yang secara tegas mengatur tentang penguasaan/pemilikan tanah agar tanah-tanah yang ada dapat dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kebijakan Pertanahan PerMenAg/Kepala BPN No.6 Tahun 1998 yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dimaksudkan untuk meminimalisir pemilikan tanah yang tidak terbatas, namun pada kenyataannya kebijakan tersebut belum dapat dilaksanakan dengan baik oleh pihak-pihak yang terkait maupun oleh masyarakat.

Pihak Kantor Pertanahan sendiri belum mengadakan inventarisasi berapa banyak bidang tanah yang sudah terdaftar di kantornya, sehingga daftar pemilikan tanah secara perorangan belum terdeteksi. Oleh karena itu sampai sekarang belum bisa diketahui berapa banyak masyarakat yang telah memiliki tanah lebih dari lima bidang dengan luas keseluruhan 5000m<sup>2</sup>.

Menurut Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan (P3) dan Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, kebijakan pertanahan tentang larangan memiliki tanah lebih dari lima bidang, sudah berjalan tapi pelaksanaannya yang memang belum efektif karena sarana penunjangnya yang belum memadai. Sekalipun dilapangan ditemui masyarakat yang memiliki tanah lebih dari lima bidang (5000m<sup>2</sup>) namun karena tidak ada ketentuan yang lebih tegas dengan terbatasnya perangkat hukum yang ada, pihak Kantor pertanahanpun tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka hanya menunggu petunjuk dari BPN Pusat.

Surat pernyataan calon pemilik tanah yang menyatakan tidak akan memiliki tanah lebih dari lima bidang dengan luas 5000m<sup>2</sup> sudah menjadi persyaratan bila ingin mendaftarkan haknya di Kantor Pertanahan. Artinya pernyataan itu wajib dibuat untuk merealisasi peraturan yang ada. Namun sayangnya tindak lanjut dari peraturan tersebut belum ada. Kebijakan yang ada hanya

sebatas peraturan tanpa ada tindakan tegas berupa sanksi bagi yang melanggar. Padahal dalam perkembangannya, terjadi peningkatan yang signifikan dalam penggunaan tanah/lahan yang tidak produktif, diadakan perubahan menjadi tanah produktif misalnya penggunaan tanah untuk perumahan pemukiman sangat besar.

Kenyataan tersebut hendaknya menjadi pertimbangan dan masukan bagi pihak Pertanahan untuk membenahi kinerja agar kebijakan yang mereka buat dapat diterapkan dan dilaksanakan dengan baik dan benar, agar tujuan kemakmuran bagi seluruh rakyat yang merupakan amanat UUD dapat terrealisasi. Hal ini tidak terlepas dari penerapan manajemen perkotaan untuk mengatur penguasaan dan pemilikan tanah perkotaan, lebih khusus untuk perumahan.

Menurut Achmad Nurmadi, Pemerintah Kota harus menangani enam sektor perkotaan yang saling berhubungan, yaitu pertanahan, lingkungan, infrastruktur, perumahan, fasilitas sosial, dan pembangunan ekonomi.<sup>14</sup> Sektor pertanahan mencakup pemetaan, pendaftaran tanah, prosedur peralihan hak atas tanah, perencanaan penggunaan lahan, dan sistem perpajakan atas tanah. Sektor lingkungan mencakup penanganan penggunaan sumber daya air, udara, dan tanah secara berkesinambungan. Sektor infrastruktur mencakup air bersih, jalan, fasilitas komunikasi. Sedangkan sektor perumahan mencakup penyediaan perumahan bagi semua golongan masyarakat, pengorganisasian pembiayaan pembangunan perumahan. Sektor pelayanan sosial mencakup pendidikan, kesehatan, keamanan. Sektor ekonomi mencakup distribusi barang dan jasa, jasa perbankan, konstruksi.

Akibat dari kompleksitasnya sektor-sektor yang mempengaruhi manajemen perkotaan, maka fungsi-fungsi manajemen harus dapat menangani kota-kota dalam

---

<sup>14</sup> Nurmandi, *Manajemen Perkotaan* (Yogyakarta: Sinergi Publishing, 2006), 127.

perubahan secara dinamis. Masing-masing unsur manajemen perkotaan tidak dapat berdiri sendiri karena saling berhubungan dengan fungsi manajemen yang lain. Misalnya, fungsi manajemen operasional pembangunan perumahan akan sangat berkaitan dengan fungsi manajemen lahan/tanah perkotaan. Pembangunan perumahan membutuhkan lahan yang relatif luas dari suatu bagian wilayah kota tertentu.

Kelemahan dalam penerapan manajemen tanah perkotaan terlihat dari meningkatnya harga tanah yang mendorong timbulnya spekulasi tanah, dan menjamurnya permukiman liar tanpa alas hak. Penguasaan tanah perkotaan secara berlebihan dengan maksud investasi dan objek spekulasi sangat dirasakan di daerah perkotaan, tetapi pihak yang terkait dalam hal Badan Pertanahan Nasional belum mampu menyelesaikan masalah ini. Walaupun sudah disyaratkan oleh UUPA khususnya Pasal 7 UUPA, namun karena pengaturannya yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) ini belum ada, sehingga untuk mengatasi masalah penguasaan dan kepemilikan tanah ditempuh melalui berbagai kebijakan, misalnya Kebijakan Pertanahan No.6 Tahun 1998, yang mengatur tentang pembatasan tanah yang akan dimiliki oleh setiap pemegang hak. Namun dalam kenyataannya kebijakan inipun pelaksanaannya belum efektif, karena kekurangan sarana pendukung bagi Kantor Pertanahan dan ketidak jelasan sanksi bagi pelanggar ketentuan tersebut.

Ketentuan larangan kepemilikan tanah lebih dari lima bidang dengan luas 5000m<sup>2</sup> dilaksanakan oleh PPAT dalam hal ada masyarakat yang akan mengurus peralihan tanahnya, misalnya Jual Beli. Sebelum menandatangani Akta Jual Beli, pembeli harus menandatangani pernyataan tidak menjadi pemegang hak atas tanah melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku, yaitu tidak memiliki tanah lebih dari lima bidang dengan luas maksimal 5000m<sup>2</sup>. PPAT/Notaris hanya menjalankan

kewajibannya sesuai instruksi yang diberikan oleh Kantor Pertanahan. Artinya hanya memenuhi segi formalitasnya. PPAT/Notaris tidak akan menelusuri sampai sejauh mana keberadaan tanah masyarakat itu, karena Notaris PPAT tidak punya kewenangan/kewajiban dalam hal itu. Jadi PPAT/Notaris mempercayakan kebenaran pernyataan itu kepada masyarakat itu sendiri. Apabila ketentuan tersebut dilanggar maka tentunya pihak BPN yang berwenang untuk menindak lanjutnya, karena aturan tersebut dikeluarkan oleh BPN sendiri. Namun PPAT/Notaris sebagai tanggung jawabnya, selalu membacakan dan menjelaskan tentang ketentuan tersebut agar masyarakat mengetahui dan memahaminya. Biasanya surat pernyataan tidak memiliki tanah melebihi batas, sudah dikonsep oleh PPAT/Notaris untuk memudahkan pelayanan bagi masyarakat yang hendak membuat akta jual beli dihadapannya dan masyarakat tinggal menandatangani.

Hal diatas menunjukkan bahwa Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan kebijakan, tidak secara maksimal mengefektifkan peraturan yang dibuatnya. Karena kurangnya sosialisasi kepada pejabat terkait sebagai penyelenggara pembuatan akta jual beli. Karena hanya PPAT/Notaris yang diberikan kewajiban menyertakan surat pernyataan dari pemohon hak milik atas tanah dan kewajiban untuk menjelaskan kepada calon pembeli arti dari surat pernyataan tersebut. Sementara kepada PPAT Sementara (Camat) tidak diwajibkan.

Jabatan PPAT merupakan jabatan profesional dan spesialisasi, dengan keahlian dibidang Hukum Pertanahan. Dengan demikian Camat harus memaklumi dan menyadari bahwa jabatan PPAT adalah jabatan yang penuh dengan risiko hukum jika terjadi kekeliruan akan mengalami gugatan pidana, perdata, Tata Usaha Negara, serta sanksi administrasi lainnya.

Rata-rata masyarakat tidak mengetahui adanya ketentuan seperti itu, dan masyarakat baru tahu pada saat dijelaskan oleh PPAT/Notaris tentang adanya ketentuan

tersebut, sebelum menandatangani Akta Jual beli. Kecuali bagi masyarakat yang sudah pernah melakukan pemindahan hak atas tanah dan akan kembali melakukan transaksi misalnya jual beli. Sedangkan masyarakat yang membuat akta jual beli di hadapan PPAT Sementara (Camat) tidak mengetahui adanya ketentuan seperti itu, karena tidak diberitahukan ataupun dijelaskan oleh Camat selaku PPAT Sementara.

Masyarakat nanti tahu saat akan mendaftarkan haknya itu ke kantor pertanahan setempat, karena di Kantor Pertanahan akan dimintakan kepada masyarakat yang akan memohon pendaftaran hak atas tanahnya surat pernyataan tidak akan memiliki tanah melebihi ketentuan, sebagai syarat formal memperoleh sertipikat tanah.

Hal ini menandakan kurangnya sosialisasi pihak terkait dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, dalam rangka merealisasi kebijakan yang dibuatnya sehingga mengakibatkan kebijakan yang dibuat tidak dapat berjalan dengan baik sebagaimana yang diharapkan.

Adanya masyarakat yang tidak jujur atau sengaja berbohong dalam membuat surat pernyataan tidak akan memiliki tanah lebih dari lima bidang, hanya untuk menghindari agar tidak terjerat ketentuan yang ada, supaya sertipikat yang diproses dapat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan setempat. Pada dasarnya kebohongan yang dilakukan oleh masyarakat, menunjukkan kurangnya kesadaran hukum masyarakat untuk mentaati berbagai peraturan yang ada. Namun di sisi lain perlu juga disadari bahwa oleh karena ketentuan larangan pemilikan tanah yang melampaui batas tidak ada sanksinya secara jelas, maka pelanggaran tersebut belum dapat ditindak secara tepat.

Kesimpulannya bahwa peraturan sudah dibuat tetapi tidak disertai dengan sanksi yang tegas bagi yang melanggar peraturan tersebut. Hal ini menunjukkan ketidakseriusan pihak terkait dalam membuat peraturan. Karena seharusnya setiap peraturan/ketentuan yang

dibuat wajib disertai dengan ancaman hukuman/sanksi bagi yang melanggar aturan, agar menjadi perhatian dan dapat memberikan efek jera bagi mereka, dengan suatu harapan bahwa kedepannya nanti kesalahan yang sama tidak akan dilakukan lagi. Dengan demikian peraturan yang ada dapat berlaku efektif dan dapat terlaksana sesuai dengan yang diharapkan.

### **Faktor Penghambat Kebijakan Pertanahan tentang Larangan Memiliki Tanah Lebih dari Lima Bidang**

UUPA maupun UU No.56 Prp Tahun 1960 menegaskan pembatasan terhadap luas dan penguasaan tanah pertanian. Sejalan dengan perkembangannya maka pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah non pertanian (khususnya perkotaan) sangat penting mengingat tanah perkotaan sekarang ini merupakan lokasi yang sangat strategis untuk sektor perekonomian. Oleh karena itu masyarakat berupaya untuk dapat menguasai/memiliki tanah didaerah perkotaan, yang dapat mengakibatkan terjadinya kepadatan penduduk. Namun seperti yang sudah diuraikan sebelumnya, pembatasan penguasaan/pemilikan tanah untuk tanah non pertanian (perkotaan) belum diatur dalam peraturan pemerintah yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 7 UUPA. Yang ada baru sebatas kebijakan yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan dengan menerbitkan Permen/Ag/Kepala BPN No.6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Pelaksanaan ketentuan larangan pemilikan tanah lebih dari lima bidang yang termuat dalam kebijakan pertanahan belum dapat mencapai hasil yang diharapkan. Masih banyak kendala yang dihadapi, baik dari segi peraturan itu sendiri maupun kesiapan BPN menerapkan ketentuan kebijakan tersebut. Kantor Pertanahan belum siap dalam menyediakan suatu sistem yang dapat mendukung pelaksanaan ketentuan tersebut. Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan ketentuan tersebut berkaitan



dengan perangkat hukum yang masih terbatas atau belum memadainya peraturan yang ada, dalam hal pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal.

Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Machfud Sidik, “ Bahwa dalam penataan pertanahan, ada beberapa masalah yang dihadapi yaitu perangkat hukum yang ada masih terbatas dalam pelayanan untuk memberikan kepastian hukum atas tanah; pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya penataan pertanahan bagi perlindungan hak-hak atas tanah berdasarkan kepastian hukumnya juga masih terbatas; serta ketersediaan data dasar dan informasi yang andal belum memadai.”<sup>15</sup>

Beberapa faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan pertanahan, yaitu:

1. Faktor internal

- a. Keterbatasan sarana dan prasarana

Keberadaan peralatan kerja seperti komputer, alat ukur dan sarana mobilisasi yang kurang mampu memenuhi kebutuhan yang diharapkan, secara optimal belum mampu menunjang kelancaran tugas-tugas operasional pertanahan. Aplikasi sistem informasi dan sistem pelayanan yang cepat dan akurat belum tersedia.

- b. Sumberdaya manusia yang terbatas

Distribusi pegawai yang ada, belum mampu memenuhi kebutuhan standar minimal jumlah pegawai disetiap komponen berdasarkan volume kerja yang dimiliki. Keterbatasan pegawai yang ada menyebabkan tidak seimbangnya beban kerja antara pegawai yang satu dengan lainnya, yang secara langsung menyebabkan pekerjaan tidak terkelola dengan baik, sehingga banyak pekerjaan yang

---

<sup>15</sup> Sidik, “Keterkaitan Penetapan Maksimum Luas Tanah non Pertanian dengan Kemungkinan Penerapan Pajak Progresif Atas Tanah Perkotaan,” 4.

terlambat penyelesaiannya, bahkan tidak dapat diselesaikan seluruhnya.

Seperti kita ketahui bahwa sumberdaya manusia merupakan salah satu faktor penentu dalam pelaksanaan tugas-tugas pertanahan. Namun dengan keberadaan pegawai yang terbatas secara kuantitatif menyebabkan kinerja yang kurang maksimal.

Kelangsungan kegiatan pelayanan pertanahan juga tidak didukung sepenuhnya oleh sumberdaya manusia yang memenuhi standar kualitas yang diperlukan, seperti tenaga pemetaan dan komputer.

c. Lemahnya sistem administrasi

Masalah sistem administrasi kantor pertanahan ditandai dengan masih lemahnya sistem data dan informasi serta sistem dokumentasi dan kearsipan.

Dalam kondisi sekarang, sistem data dan informasi yang ada belum mampu menyajikan pelayanan data dan informasi yang cepat, lengkap akurat dan aktual. Peta dan data pertanahan belum tersedia secara lengkap sehingga kurang dapat memberikan informasi yang cepat dan aktual.

d. Lemahnya sistem dan mekanisme pelayanan

Meskipun standar prosedur operasional pelayanan pertanahan (SPOPP) diberlakukan, namun pelaksanaan kegiatan pelayanan pertanahan masih sering mengalami keterlambatan yang dapat menyebabkan terjadinya tunggakan pekerjaan. Hal ini disebabkan oleh tidak berjalannya sistem dan mekanisme pelayanan sebagaimana mestinya.

2. Faktor eksternal

Masalah pertanahan yang kian bertambah disamping menjadi beban kerja yang harus diselesaikan, juga sering menjadi faktor penghambat kelancaran penyelenggaraan kegiatan pelayanan pertanahan seperti penerbitan sertifikat ataupun sejenis pelayanan pertanahan lainnya. Begitu pula dengan beban pungutan pajak yang terkait dengan kegiatan

pertanahan. Tingginya nilai pajak penghasilan (PPH) ataupun Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sering menjadi faktor penghambat yang sangat mempengaruhi minat masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya.

Berkaitan dengan kebijakan pertanahan tentang larangan memiliki tanah lebih dari lima bidang dengan luas maksimal 5000m<sup>2</sup>, maka faktor-faktor diatas merupakan penghambat atau kendala yang dihadapi dalam upaya pelaksanaan kebijakan tersebut.

Kesadaran masyarakat akan pentingnya penataan pertanahan bagi perlindungan hak-hak atas tanah masih terbatas, sehingga pelaksanaan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana secara maksimal sesuai yang diharapkan.

Berkaitan dengan keterbatasan peraturan yang ada, dalam hal ini pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal, melalui PerMenAg/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998, hanya terbatas pada permohonan hak milik (pada pendaftarannya), sehingga apabila dilapangan ternyata ditemukan terdapat penguasaan dan pemilikan tanah yang sudah melebihi batas maksimum tanpa pendaftaran, maka pihak yang terkait tidak dapat melakukan apa-apa karena belum ada aturan secara jelas tentang larangan pemilikan tanah melebihi ketentuan.

Seiring perjalanan waktu menurut Maria Sumardjono, setidaknya ada empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak untuk pembuatan kebijakan di masa yang akan datang,<sup>16</sup> yaitu :

1. Prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya;
2. Perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada;

---

<sup>16</sup> Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, 46.

3. Masih terdapat kesan adanya pembuatan kebijakan secara parsial, atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek;
4. Masih diperlukan adanya kebijakan dibidang pertanahan yang jelas menunjukkan antara prinsip dasar kebijakan, tujuan serta sasarannya.

Menurut pihak kantor pertanahan, walaupun ada masyarakat yang telah melanggar aturan tersebut, maka pihak kantor pertanahan tidak akan memproses dulu sertifikatnya, tapi disarankan untuk mengalihkan kepada pihak lain misalnya keluarga terdekat, ataupun dijual kepada pihak lain, dan kemudian dibeli kembali, dan tidak mendaftarkannya.

Ketentuan pengalihan tanah yang sudah melebihi batas maksimum harus dibuatkan pernyataan bahwa dalam jangka waktu 1 (satu) tahun, tanah-tanah kelebihan harus dialihkan kepada pihak lain. Tetapi yang menjadi kendala sanksi terhadap masyarakat yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut tidak jelas, sehingga aturan tersebut tidak efisien.

Upaya secara keseluruhan yang akan dilakukan oleh Kantor Pertanahan menghadapi masalah pemilikan tanah lebih dari lima bidang dengan luas maksimum 5000m<sup>2</sup>, adalah sebagai berikut :

1. Menyusun sistem komputerisasi data (*data base*), menyangkut daftar penguasaan dan pemilikan tanah untuk rumah tinggal;
2. Penyimpanan buku tanah dalam bentuk format digit;
3. Penyediaan sistem informasi pertanahan bagi masyarakat;
4. Sosialisasi peraturan yang dibuat kepada masyarakat secara *continue*;

Berdasarkan upaya-upaya tersebut diatas, diharapkan dapat meminimalisir bahkan menghilangkan kendala yang terjadi dalam rangka pelaksanaan peraturan yang dibuat, sehingga peraturan yang ada dapat

dilaksanakan secara efektif dan efisien disertai dengan sanksi yang tegas bagi yang melanggar aturan.

## **Penutup**

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan larangan pemilikan tanah lebih dari lima bidang dengan luas keseluruhan 5000m<sup>2</sup> belum dapat dilaksanakan secara maksimal baik oleh pihak yang terkait maupun masyarakat karena kebijakan tersebut belum efektif dimana kebijakan yang dibuat tidak disertai sanksi hukum bagi yang melanggar ketentuan. Pihak Badan Pertanahan Nasional hanya mengandalkan Surat Pernyataan dari pemohon yang ingin mendaftarkan tanahnya di kantor Pertanahan setempat yang belum dapat dipastikan kebenarannya. Pihak BPN belum menginventarisasi berapa banyak bidang tanah yang sudah terdaftar di kantornya, sehingga daftar pemilikan tanah secara perorangan belum terdeteksi. Oleh karena itu sampai sekarang belum bisa diketahui berapa banyak masyarakat yang telah memiliki tanah melebihi ketentuan lima bidang dengan luas keseluruhan 5000m<sup>2</sup>.
2. Belum efektifnya kebijakan yang dibuat karena sarana penunjangnya yang belum memadai. Pihak Pertanahan susah melacak pemilikan tanah yang berlebihan karena hanya berpatokan pada pendaftaran haknya saja, tidak berdasarkan temuan dilapangan, serta sanksinya pun tidak jelas. Keterbatasan perangkat hukum yang ada dengan tidak jelasnya sanksi bagi pelanggar menyebabkan kebijakan yang dibuat tidak maksimal untuk diterapkan.
3. Secara terperinci dapat diuraikan faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut yang disebabkan oleh beberapa hal diantaranya adalah:
  - a. Faktor internal :
    - 1) Keterbatasan sarana dan prasarana;
    - 2) Keterbatasan sumber daya manusia;

- 3) Lemahnya sistem administrasi;
  - 4) Lemahnya sistem dan mekanisme pelayanan;
  - 5) Kurangnya sosialisasi dari pihak yang membuat kebijakan tersebut.
- b. Faktor Eksternal :
- 1) Adanya masalah tanah yang kian bertambah sehingga menambah beban kerja yang harus diselesaikan;
  - 2) Adanya beban pungutan pajak yang tinggi terkait dengan kegiatan pertanahan yang mempengaruhi minat masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya; 3. Sistem yang hanya mengandalkan surat pernyataan pemohon, yang belum bisa dipastikan kebenarannya;
  - 3) Ketersediaan data dan informasi yang belum memadai;
  - 4) Keterbatasan perangkat hukum yang ada, karena tidak ada sanksi yang jelas terhadap pelanggaran aturan;
  - 5) Kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya penataan pertanahan bagi perlindungan hak-hak atas tanah masih terbatas sehingga pelaksanaan kebijakan belum maksimal.

### **Daftar Pustaka**

- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi 1 Agraria*. Yogyakarta: Citra Media, 2007.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2002.
- Kusbiantoro. "Batas Maksimum Pemilikan Tanah Perumahan di Perkotaan." Makalah dipresentasikan pada Lokakarya Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan, Jakarta, 1999.
- Nasution, Ibrahim. "Penetapan Luas Maksimum Pemilikan/Penguasaan Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan." Makalah dipresentasikan pada Lokakarya

- Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan, Jakarta, 1999.
- Nurmandi. *Manajemen Perkotaan*. Yogyakarta: Sinergi Publishing, 2006.
- Sidik, Machfud. "Keterkaitan Penetapan Maksimum Luas Tanah non Pertanian dengan Kemungkinan Penerapan Pajak Progresif Atas Tanah Perkotaan." Makalah dipresentasikan pada Lokakarya Penetapan Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan, Jakarta, 1999.
- Sidipurwanti, Eliana. "Penelitian Yang Berkaitan Dengan Penetapan Batas Maksimum Luas Tanah Non Pertanian Bagi Perorangan." Makalah, Jakarta, 1999.
- Sinaga, Sahat. *Jual Beli Tanah dan Pencatatan Peralihan Hak*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Sodiki, Achmad. "Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di daerah Kab. Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)." Disertasi, Universitas Airlangga, 1994.
- Sumarjono, Maria SW. *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2001.